

Brasilien – Schutz des Atlantischen Küstenwaldes Paraná

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	41030 Biodiversität	
BMZ-Projektnummer	1995 66 357	
Projektträger	Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA)	
Consultant	GFA, Hamburg	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1996	3. Quartal 1997
Durchführungszeitraum	5 Jahre	11 Jahre
Investitionskosten	15,08 Mio. EUR	15,52 Mio. EUR
Eigenbeitrag	5,88 Mio. EUR	6,32 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	9,20 Mio. EUR	9,20 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	1	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ Vorhaben in Paraná ist eines der sechs sog. Bilateral Assoziierten Vorhaben der FZ in der Küstenwaldregion Brasiliens (*Mata Atlântica*) und als solches Teil des Pilotprogramms zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder (PP/G7). Die Bilateral Assoziierten Vorhaben sind auf die Einrichtung und das Management von Naturschutzgebieten, die Wiederherstellung zerstörter Naturwaldeinheiten, Kartierung, Umweltüberwachung und Institutionenförderung sowie die Nutzung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen im brasilianischen Küstenwald ausgerichtet, der mit seiner weltweit einzigartigen Flora und Fauna als sog. „*biodiversity hotspot*“ anerkannt ist. Die Maßnahmen im Vorhaben in Paraná beinhalteten:

- Kartierung und Monitoring als Datenbasis für Umweltinformation und –kontrolle (Komponente A),
- Förderung einer effektiveren Umweltüberwachung und -kontrolle (Komponente B),

- Stärkung des Schutzgebietssystems sowie speziell von vier Schutzgebieten im Programmgebiet (Komponente C),
- Institutionenstärkung speziell für die Programmkoordinationseinheit *Unidade de Coordenação e Gestão/ UCG* (Komponente U) sowie Querschnittsaufgaben.

Das FZ -Vorhaben sollte einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltbedingungen im Küstengebirge und im Küstentiefland von Paraná leisten (Oberziel). Projektziel war die Konsolidierung des Umweltmanagements und der Umweltkontrolle im atlantischen Regenwald Paránas. Unmittelbare Zielgruppe des Vorhabens war die im Programmgebiet ansässige Bevölkerung (rd. 430.000 Personen), darüber hinaus sind die Einwohner des Bundesstaates Paraná und der angrenzenden brasilianischen Bundesländer als mittelbare Zielgruppe zu betrachten.

Die Gesamtkosten des FZ-Vorhabens lagen bei 15,5 Mio. EUR, wobei 9,2 Mio. EUR aus dem FZ-Zuschuss und 6,3 Mio. EUR als Eigenbeitrag des Staates Paraná bestritten wurden.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Programmplanung und deren Hauptursachen

Mit den beiden ersten FZ-Vorhaben zum brasilianischen Küstenwaldschutz wurde in Paraná und São Paulo völliges Neuland betreten, weshalb zum Zeitpunkt des Projektbeginns keine Standardmodelle bzw. Referenzbeispiele herangezogen werden konnten. Eine Reihe von Erfahrungen dieser beiden Vorreiter-Programme findet aber Anwendung in verschiedenen Anschlussvorhaben anderer Bundesstaaten. In Paraná selbst hat das Vorhaben verschiedene Partnerschaften befördert, die auch heute noch von Bedeutung für den dortigen Umweltsektor sind. Dazu zählen Partnerschaften mit den Präfekturen der Programmregion, dem Landeskulturministerium, dem Landesministerium für Öffentliche Angelegenheiten, der Umweltpolizei und Nichtregierungsorganisationen/ NRO.

Die maßgeblichen Planungskriterien wurden in allen Hauptkomponenten eingehalten, und insgesamt können alle Hauptkomponenten des Vorhabens als erfolgreich gelten. Lediglich die bei der Programmprüfung in geringem Umfang vorgesehene Förderung agroforstlicher, ressourcenschonender und nachhaltiger Produktionsformen für die ländliche Bevölkerung wurde letztlich wegen der geringen Signifikanz und Nachfrage nicht durchgeführt. Die örtliche Inspektion der finanzierten Einrichtungen zeigte, dass sich die Investitionen weiterhin in einem guten bis sehr guten Zustand befinden. Nutzung und Unterhaltung sind gut und entsprechen i.w. den Erwartungen bei Programmprüfung.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgswertung

Die Deckung der Folgekosten stellt, wie bei der Programmprüfung erwartet, kein Problem für den Programmträger dar. Die Budgetzuweisungen sind ausreichend und erfahren auch regelmäßige, real positive Steigerungen, zudem darf die SEMA Einnahmen aus Lizenzgebühren, Bußgeldern etc. für die Finanzierung der Folgeaktivitäten des Vorhabens selbst einbehalten. Die Erwartungen bei der Programmprüfung hinsichtlich dieser zusätzlichen Einnahmen haben sich bisher erfüllt. Die finanzielle Nachhaltigkeit des Vorhabens kann als gesichert bezeichnet werden. Einkommenswirksame Effekte für bestimmte Bevölkerungsgruppen wurden durch das Vorhaben nicht intendiert. Die aus dem räumlich ausgedehnten und intensivierten Waldschutz resultierenden Nutzungsverzichte und verschärften Nutzungsbestimmungen haben tatsächlich Widerstand v.a. bei großflächigen Viehbetrieben, Plantagenbetreibern, Holzhändlern und Landspekulanten

hervorgehoben. Insgesamt gelang es der Regierung Paraná aber gut, diese Konflikte zu lösen. Sie spielen heute keine entscheidende Rolle mehr. Die bei der Programmprüfung erwarteten armutsmindernden Effekte bei einem Teil der ansässigen Bevölkerung sind zweifelhaft, da auch die armen Bevölkerungsschichten im Programmgebiet von einer zuvor unregelmäßigen, nicht nachhaltigen Nutzung der Naturressourcen profitierten (Rodungen, Holzverkäufe, Verkauf von Palmherzen, u. a.). Auch weist das Vorhaben kein spezifisches Potenzial zur verbesserten Gleichstellung der Geschlechter auf. Andererseits hat sich das Vorhaben zweifellos positiv auf den Tourismus als neuem Wirtschaftsfaktor in Paraná ausgewirkt, der zweistellig wächst und eine treibende Kraft für die Wirtschaftsentwicklung des Bundesstaates darstellt. Paraná wirbt dabei bewusst mit seinen Erfolgen im Umweltschutz für einen nachhaltigen Ökotourismus.

Das Vorhaben hat, gemäß seiner Zielsetzung, erfolgreich den Schutz von Naturressourcen, insbesondere eines wertvollen Regenwaldgebietes, verbessert und dazu beigetragen, wertvolles „Naturkapital“ zu erhalten, das u.a. für die Bereitstellung von Wasser sowie für die Tourismusentwicklung (v.a. Ökotourismus – s.o.) wichtig ist. Die beabsichtigten umweltpolitischen Wirkungen sind im oben beschriebenen Ausmaß eingetreten.

Der Ansatz, durch Investitionen in Schutzinfrastruktur, die Schutzgebiete selbst und die Institutionen der Umweltverwaltung Paraná das Umweltmanagement und die Umweltkontrolle im atlantischen Regenwald zu konsolidieren und somit eine Verbesserung der Umweltbedingungen im Küstengebirge und im Küstentiefland von Paraná zu erreichen ist grundsätzlich plausibel. Der Schutz der natürlichen Ressourcen des Bundesstaates Paraná, von denen die Regierung Paraná den atlantischen Regenwald als die wichtigste Ressource bezeichnet, ist heute in noch stärkerem Maße als vor Programmbeginn ein wichtiges Entwicklungsziel der Regierungen Paraná und Brasiliens und erhält zugleich ein wichtiges globales öffentliches Gut. Dabei kommt den Schutzgebieten eine besondere Priorität zu. Das Vorhaben entspricht entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Richtlinien des BMZ zu Erhalt und Förderung der Biodiversität (MDG 7). „Umweltschutz und Management natürlicher Ressourcen“ bildet einen von zwei Schwerpunkten des BMZ-Länderkonzepts Brasilien. Das Vorhaben war konzeptionell sehr gut in die vorhandene Institutionenlandschaft Paraná integriert. Die Geberabstimmung war in diesem Teilvorhaben des PP/G7 unproblematisch. (Teilnote Relevanz: 1)

Die Programmmaßnahmen haben die Rahmenbedingungen für das Umweltmanagement und -kontrolle nachhaltig gestärkt, und die entsprechenden Indikatoren können als erfüllt gelten: zum einen arbeiten Landesumweltamt und Umweltpolizei nach den geltenden gesetzlichen Vorgaben, zum anderen existieren klare Vorgaben für Staatsparks und ökologische Stationen und werden in den entsprechenden Planungs- und Arbeitsprozessen angewendet. Auch bei der Vereinheitlichung und Vereinfachung von Prozessen der Umweltlizenzierung und -kontrolle hat es Fortschritte gegeben. So dauert heute ein Verfahren wegen Umweltvergehen nur noch durchschnittlich 150 Tage (wenn das Verfahren nicht vor Gericht geht) von der Anzeige bis zum Abschluss (bis 2008 noch 4,5 Jahre). Die präventive Umweltkontrolle in den Landesumweltbehörden leidet allerdings unter zunehmender Personalknappheit. Der Schutz der Waldflächen in einem wirtschaftlich dynamischen und sozial nicht unproblematischen Umfeld ist sicher eine Aufgabe, die nicht allein durch das Umweltmanagement gesichert werden kann. Hier bedarf es der Zusammenarbeit der gesamten staatlichen Administration und eines langfristig orientierten politischen Willens, der aber grundsätzlich vorhanden ist. (Effektivität Teilnote 2).

Die Programmmaßnahmen konnten grundsätzlich mit dem zur Verfügung stehenden und geplanten Budget umgesetzt werden. Die im Programmverlauf durchgeführten Anpassungen der Programmmaßnahmen und des Budgets waren sinnvoll und angemessen. Die erhöhten Kosten für die Komponente U und die Consultingkosten resultieren aus der im Vergleich zur Programmplanung unverhältnismäßig langen Durchführungszeit von 11 statt 5 Jahren. Die Qualität der Arbeit der UCG und des Consultants war gut. Die Mitarbeiter der UCG arbeiten heute alle in Schlüsselfunktionen des Umweltsektors Paraná oder anderer Bundesstaaten. Die von der UCG erarbeiteten Materialien (Pläne, Datenbanken, Abrechnungssystem u. a.) wurden der SEMA übergeben und werden bestimmungsgemäß genutzt, ebenso wie die vom Programm angefertigten Karten bzw. bereitgestellte Ausstattung und Infrastruktur werden. Das Funksystem (immerhin 5 % der Gesamtkosten) wird nur noch wenig genutzt, da das Mobilfunknetz zwischenzeitlich – rascher als erwartet – flächendeckend ausgebaut wurde. (Teilnote Effizienz: 3).

Das Vorhaben hat dazu beigetragen, einen ökologisch einzigartigen Naturraum zu sichern, was sich an der Stabilisierung der Waldbestände in Paraná zeigt: während als Zielwert zu Beginn schon ein Rückgang des Waldverlustes auf 5 % als Erfolg zu werten gewesen wäre, hat sich die Waldfläche tatsächlich um 0,9 % erhöht. Auch die Wasserqualität – als weiterer Indikator – wird regelmäßig überprüft und liegt innerhalb der Standards. Vom Engagement der FZ gingen zudem positive strukturelle Effekte aus. Die mit dem Vorhaben verbesserten institutionellen Rahmenbedingungen haben für eine Sektor Umweltpolitik Paraná im Bereich Ressourcenschutz positiv verändert, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren gefestigt und wichtige Grundlagen für eine nachhaltige Sicherung der Schutzgebiete geschaffen. Die Schutzgebiete wurden und werden ausgeweitet, das Verhältnis zwischen Umweltverwaltung, Privatwirtschaft und Anrainerbevölkerung im Programmgebiet hat sich deutlich verbessert (Teilnote Entwicklungspolitische Wirkungen: 2).

Die Nachhaltigkeit des Vorhabens ist grundsätzlich als gesichert anzusehen, aber mit einigen Schwächen behaftet. Während die Betriebskostendeckung durch ausreichende Zuweisungen aus dem Haushalt Paraná und ergänzende Eigeneinnahmen der SEMA auch auf mittlere Sicht gewährleistet sein dürfte, erkennen wir ein potentielles Risiko in der zunehmend knappen Personalausstattung des Landesumweltamtes. Wenngleich punktuelle Ansätze zur nachhaltigen Land- und Ressourcennutzung im Rahmen des Vorhabens nur auf geringe Resonanz gestoßen sind, erkennen wir zudem Handlungsbedarf hinsichtlich eines konsistenten Ansatzes zur Schaffung ökonomischer Alternativen für die Anrainerbevölkerung (Teilnote Nachhaltigkeit: 2)

Unter Abwägung der o. g. Kriterien stufen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als gut (Stufe 2) ein.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

keine

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.